

福祉生産・供給システムの生成と地域福祉政策

寺 田 玲

〔抄 録〕

介護保険制度の発足を機に「福祉生産・供給システム」は在宅福祉サービス政策において多元化が顕著であるが、それは経済・政治・社会の3つのシステムの相補作用的関係において規定されていることを描写する。さらに、こうした動向はイギリスの保守政権下のコミュニティケア政策から深く影響を受けており、イギリスのコミュニティケア政策の変遷をみることによって述べていく。

そして、日本の地域福祉政策は1990年代以降の分権化・地域化の推進から位置づけられたとみるが、特に90年代半ばからは、新自由主義政策のもとでの「社会福祉基礎構造改革」下の準市場化導入による、公的責任の後退を補完するものとして発展した側面があることを指摘する。そして、個々人の尊厳と人権をまもるための公的責任としての「公的福祉サービス」の充実と非営利活動をすすめるための地域福祉政策の必要性を述べる。

キーワード 福祉生産・供給システム、コミュニティケア、準市場化、地域福祉政策

1. 現代社会の三つのシステムと「福祉生産・供給システム」

(1) 「福祉」の形成と三つのシステム

本論では日本社会の福祉を形成している全体システムの中において、地域福祉政策がどのようにに関わりあっているのかを論じてみたい。この場合の「福祉」とは制度施策などの狭い意味を表すのではなく、「人間がよりよい地域生活を送るために、生活上の困難や障害を解消していくための営み全般」ととらえている。ここで論じようとするよりよい地域生活への営みは、生活者の尊厳と人権を遵守するに足りるものでなければならない。アマルティア・センの言葉を借りれば (Sen, Amartya =2006:146)、「人間としてふさわしい条件としての自由」の「機会」そのものとそれを獲得するに至る「プロセス」の両方 (Sen, Amartya =2006:151) を選択できる営み全般であるということができよう。しかしながら、現実にはその時々々の国・地方自治体といった政府の財政状況に照らし、またその時々々の政治判断のもとで、公的責任において確保される福祉の質と量が規定されており、この質と量が必ずしも人権を遵守したものとは言い切

れないレベルであるし、また、その対応は一つ一つのニーズを個々バラバラに対処するという方法によるものである。さらに、制度が創設されていてもその量が充足するほどの財政出動がなされていない現状があり、人間の地域生活における困難な状態の解消やそのことによる人権遵守には不十分な状態となっており、民間の自助努力によって補完してきたという実態がある。つまり、自主的な民間活動の内容と量は政策サイドからの思惑から規定されてきたともいえるのである。

さて、「福祉」の形成という場合には、まずは、一般的に「あたりまえの生活」の水準に達しえずに社会生活上のニーズをもつ要援護者のために、制度施策を創設し機能させていくことが必要であるし、制度内外にかかわらず具体的サービスを創設し供給することで実現されていく。福祉制度を創設したり、何らかの供給サービスを成立させるためには、人・物・金・情報を調達することが必要である。さらに、人々の生命やくらしに関わる福祉サービスの質を担保するための一定の公的規制も必要である。

そしてこのような、要援護者のために財政投下に基づくサービスの生産・供給としてのシステムだけでなく、その前提として、(1) 地域社会を構成する人々が、さまざまな資源を用いながら地域社会に住むことがごくあたり前ととらえられる土壌を築くための協力原理に基づく意識形成の営みが必要である。さらには、(2) 時代によって変容する「あたりまえの生活」水準に見合うように、施策化され専門従事者によって実施されるサービスを豊富化させ、それを補う非専門的支援を生み出すためには、地域社会を構成する人々が、主体的に無償労働の活動を行う営みが必要である。これら二つの、「サービス」という概念ではとらえることのできない営みは共同体の人間関係の中での社会システムの中においてしか行うことのできない営みである。これをよりよい地域生活の営みとしての「福祉」を生み出し、そのための必要な条件を生成し、「福祉サービス」として生産する重要な過程としてとらえることが必要である。

このように、「福祉」を生産することと供給することの両側面をとらえなければならないのである。これらをとらえるのに訓覇法子が使用している「福祉生産・供給システム」という用語は有意義である。訓覇法子は、「福祉生産・供給システム」について「誰が、どのようなサービスをいかなる条件において、誰に供給し、誰に支払うのか、ということを明確にする枠組みである」としており、現代社会を形づくる三つのシステムとしての経済システム、政治システム、社会システムそれぞれの相補関係によって「福祉生産・供給システム」のありようが規定されるものである(訓覇 2002: 10) という。この三つのサブ・システムは互いに相補的に機能し合って国や自治体といった範囲の社会システムを築いている。各システム間で明確に境界線を引くことは困難であるが、システム間の駆け引きによって広義の社会システムが国ごと、地域ごと、そして同地域でも時代によって形成されるのである。

神野直彦は、財政学の見地からこれらの三つのサブ・システムを支える媒介として財政をとらえ、財政出動による公共サービスとして政治システムが自身を維持させるための「政治シス

テム維持サービス」、社会システムを支えるための「社会システム維持サービス」、経済システムを支えるための「経済システム維持サービス」があるという(神野2002:266)。社会福祉にかかわりがあるのは「社会システム維持サービス」だが、これには、社会保障給付と「対人社会サービス」があり、「社会システム維持サービス」を講じる政治システムは、その供給の代償として社会システムからの忠誠を調達しているのだという。また、政治システムは経済システムから租税を徴収し、租税によって財政出動を行っているのである。つまり、公共サービスとしての「社会システム維持サービス」を成り立たせる要素として構成員からの忠誠と租税が必要となるのだが、国民あるいは市民の理解と国・地方自治体といった政府からの強制による納税が、施策としての福祉サービスの生産を生み出すものといえるのである。

ところで社会全体の統合と秩序を維持するために構成員の生活を支える「福祉」の供給システムは、「社会システム維持サービス」とイコールではない。なぜなら先にもみたように、「福祉」の供給は政府からの財政出動を伴うサービスばかりではなく、財政出動によって実施されている制度内サービスの他に、公的な財政の保障はないが、構成員自身で制度外に生み出され実施されているサービスもあるし、前述したようにサービスの供給にとどまらない営みも含まれる。

(2)「福祉」の生産・供給主体

次に、「福祉」の供給の主体に論点を転じてみよう。多角的なサービス供給システムのありようをとらえるビクター・A. ペストフの福祉トライアングルでは、福祉供給主体として、国家(公共機関)、市場(民間企業)、コミュニティ(世帯・家族)の三つのセクターとともに、それらを媒介する混合性格をもったセクターを「第三セクター」と呼び位置づけている。日本において一般的となっている、国あるいは地方公共団体と民間の共同出資によって設立された企業とは意味が異なっており、協同組合や共済組合、NPOなどの非営利を目的とした組織を第三セクターとし、他セクターとは異なる独自セクターとしてとらえている。しかし、他セクターと重なりあう部分もあり、その混合性や異質性が第三セクターの特徴ともなっている(Pestoff, A, Victor: 2000: 49)。富沢賢治は、そのような非営利・協同組織を「営利目的ではなく社会的目的を実現するために活動する開放的、自立的、民主的な組織である」と定義している(富沢1999: 27)。

また、川口清史は民間セクターの中に非営利を位置づけた意義や非営利の中にフォーマルな領域を位置づけたことが第三セクターの重要ポイントと指摘している(川口2002: 72)。川口によれば、ヨーロッパにおいてこのセクターは人々の自発的な連帯が前提として成り立ったものであり、「社会的経済」と呼ばれており、市場経済や国家経済とは区別された共同経済の領域を指すものであるという(川口2002: 77)。そして国家、市場、非営利・協同組織の制度化された3つのセクターとインフォーマルな世帯やコミュニティを含めた社会経済システムを、福

祉社会を構築するシステムとして位置づけている (川口1999:11)。このようなシステムにおけるセクターの比重やそれぞれの力関係は、社会を形成する経済・政治・社会のサブ・システムの相補作用的関係性において規定されるものであるが、福祉を形成するサービス供給の側面はもちろんのこと生産の側面にも関連しあい、その時々福祉の枠組みを構成しているのである。

本稿では神野にならない、国ならびに自治体が、社会システムを維持するために財政措置を講じる諸手当や諸サービスを一括して「社会システム維持サービス」と呼び、中でもなんらかのニーズをもつ人に対する制度化された直接的サービスを「公的福祉サービス」とし、「公的福祉サービス」の生産・供給にかかわるシステムを「公的福祉サービス生産・供給システム」とする。そして、公的なものや企業サービスも含めてのサービスを「福祉サービス」とし、必ずしも「公的福祉サービス」として制度化されておらず政府の財政措置がなされないような、まさに協力原理での地域社会での無償労働としての自発的サービス活動や意識醸成の取り組みなどの諸営為を「福祉活動」とし、サービスのみに限らない「福祉」を生成するシステムとして「福祉生産・供給システム」ととらえる。

そして、本論では、「福祉」の充実拡大と生産・供給主体の多元化の関連性や、そこに政策がどのように関わっているのかを述べてみることにする。

2. 日本における「福祉生産・供給システム」の多元化の変遷

(1) 施設サービスを中心とした「福祉生産・供給システム」

戦後日本の「公的福祉サービス生産・供給システム」は、救貧対策を中心として国の責務において形成された。1950年代には社会保障の給付が成立し、失業と低賃金に起因する失業者対策が行われた。1960年代には、公的扶助とは別に施設整備を図りながら「公的福祉サービス」を創設していくのである。そして施設サービスは、基本的に措置制度のもとで国・地方自治体および社会福祉法人による施設内でのサービスが提供された。現在の社会福祉法人は、供給主体の整理でいえば非営利・協同組織の範疇に位置づけられるものであろうが、当時のサービス執行の構造からすれば、国・地方自治体の一部として位置づける方が妥当であろう。

社会福祉法の前身である社会福祉事業法においては、国や自治体による公的社会福祉事業と社会福祉法人を中心とする民間社会福祉事業は独立した存在であるはずであった。しかし、公的福祉の不備を民間社会福祉に依存するしかないという現実的要請と、日本国憲法89条の慈善博愛事業にたいする公金支出の禁止条項の矛盾を、措置制度による措置権者と社会福祉法人の委託・受託関係によって解決しようとしたのである。よって、詳細な最低基準が規定され、受託者である社会福祉法人はこの基準を確実に果たし、安定的継続的に運営されなければならない、このための費用は措置費支弁として確保された (岡崎2002:325-328)。よって「公的福祉サー

ビス」の担い手は国・自治体・社会福祉法人しかなかったのである。

その後日本は経済成長を続け、1960年代には公害問題や環境問題に伴う生活問題が噴出し、これらに対抗する市民レベルの運動が巻き起こった。さらに、養育・教育費の増大、住宅難などの新しい生活困難の一環として、共働き世帯の保育ニーズが噴出した。保育所増設運動は、父母自らの手で保育所を作り出す共同保育所を生み出し、数多くの無認可小規模保育所が設置され、「公的福祉サービス」以外に新たに制度外サービスが住民の協同活動によって作り出されたのである。このような非営利・協同組織の事業に対する公費助成制度を求める声が噴出し、自治体において助成制度が講じられるようになると、国も小規模保育所を認めるようになった。「公的福祉サービス」への転化である。また、当時、大都市を中心に革新自治体が生まれ、サービス以外に児童手当や老人医療などで独自に制度を創設し、国が後追いで制度化するといったように、「社会システム維持サービス」を拡大させる状況が生まれた（山口2001：330-338）。また、1970年代から障害者共同作業所運動が巻き起こり、やがて無認可共同作業所に対する補助制度が創設されるのである。これらの例は「公的福祉サービス」の生成の具体的な引き金として、地域生活レベルでなされている非営利・協同組織の活動の充実と広がり作用していることを示している。

鈴木勉は、共同保育所運動や共同作業所運動は、公的な制度化を迫った運動として評価しつつも、公的保育所運動については、その後の事業運営について自治体や法人に任せる形となっており運営における当事者参加を欠落させることによって、新たな地域協同関係を発展させるところまでには至らなかったと分析している（鈴木1999：66-75）。「公的福祉サービス」に転化してもなお、地域生活の質を高めさせる視点に立ち、サービスの質の持続的確保のためには当事者の主体的参画が必要なのだ。

ところで、1960年代までの「公的福祉サービス」はもっぱら施設サービスが中心であったが、在宅サービスについては、イギリスのコミュニティケア概念を参考にして（阿部1993：120）施設サービスに対置する概念として1970年初頭にその必要性が出されてくる。その背景には、当時の施設ケアの処遇内容が劣悪であり、施設収容方式の批判の高まりから在宅福祉が提起されたという一方で、施設整備よりも安上がりとなるという効率の観点から行政的に推進する必要性が認識されたという側面も否めない（井岡1984：195）。

（2）在宅福祉サービス政策における「福祉生産・供給システム」

さて、1970年代前半までは、地方自治体による社会福祉単独事業の拡大がみられたが、1973年のオイルショック以降、財界を中心とした経済システムや、そしてそれに引きずられるように大蔵省、自治省といった政治システム内部からも、地方自治体の単独事業をはじめとする公的セクターの充実強化に対して否定的な声が噴出し、施策の見直しが要請される。1970年代後半からは、行政サービスの硬直化と自治体財政確保の困難性を理由に、膨張したとされた自治

体サービスの削ぎ落とし策として、国は自治体による措置費の超過負担や自治体による単独事業に批判の目をむけた。その一方で、高齢化社会の到来による在宅福祉サービス拡充の必要性から、国は、地方自治体単独の在宅福祉施策でも、一定の要件に合致する施策である場合には必要経費の3分の1を負担するという予算措置を講じ、地方自治体の負担を伴わせ、地方自治体の単独事業を国の枠組みの中に取り込むという形で在宅福祉施策の拡大を現実化することとなる。このことはそれまでの国と地方自治体との関係に変化を生じさせ（古川1992：19）、国による自治体の統制の強化につながるのである。

1979年に全社協でとりまとめられた『在宅福祉サービスの戦略』では、在宅福祉を推進する「福祉サービス活動」供給主体の多元化が提起されている。「公」を国・都道府県・市町村とし、「私」を民間施設、社協という専門機関とともに民生委員やボランティア、地域住民、そしてサービス利用者や家族までも位置づけ、この考え方が1980年代の在宅福祉サービス拡大の推進方策となるのである。さらに、1970年代後半から着々と準備が進められ1980年代以降広められた日本型福祉社会論は、財政支出の大幅な削減と行政機構・事務の簡素化と効率化を求め、それを補完するためのイデオロギー装置として打ち出された。社会福祉の領域でみると、政治システムによる「社会システム維持サービス」を縮小させ、個人の自助・自立と家庭や近隣、職場や地域社会での連帯・相互扶助という社会システムと、民間企業の活力といった経済システムによつての生活問題への対応を行うものである（古川2002：203）。特に家庭内扶養を「福祉の含み資産」ととらえ、積極的に活用しようというものであり、それを補うための地域社会での活動が強調された。

このころから、自治体の「公的福祉サービス」の供給主体として、地方自治体が関与しながらも自治体とは異なる立場で在宅福祉サービス供給を目的とした福祉公社を設置させるようになったり、生活協同組合や農業協同組合、当事者組織などの非営利・協同組織も活用され、それらが供給主体となる任意の在宅福祉サービスも登場していった。さらに、1980年代後半からは「営利を目的とせず有償・有料で行う（全国社会福祉協議会1997：70）⁽¹⁾」「住民参加型在宅福祉サービス」が登場した。評価すべき点はあるものの、有料化の導入は、営利を目的としたサービス供給システムの積極的振興の先鞭をつけ、非営利セクターの非営利性・民主性と、公的整備に向けての運動的側面を積極的に推し進めるものにはならなかったのである。事実、このころからベビーホテルやベビーシッター業などの営利企業によるサービス供給が住民生活に入り込み、シルバーサービスにおいては、国はシルバーサービス振興室を設置して、その積極的な育成振興をはかっているのである（古川1992：22）。

そして、1990年の社会福祉八法改正によって在宅福祉サービスの位置づけが明確化し、「公的福祉サービス」の実施主体の国・都道府県から市町村への分権化がすすむこととなるとともに、住民同士の「福祉活動」や営利企業のサービスも含めた「福祉サービス」の拡大などでの公民関係における分権化が進み、「福祉サービス」の供給主体の多元化がよりいっそうすすむこ

となった。この時期以前の企業のサービスや「福祉活動」への国のスタンスは、民間の自由な活動を振興するというものであった(古川1998:186)。

ここまですとまとめると、1970年代は市民レベルの運動や非営利・協同組織の新たな活動によって「社会システム維持サービス」が拡大された。1980年代から1990年代初めにかけては、政治・経済・社会の三つのシステムの力動関係に変容がみられ、社会システム内部での「福祉サービス」の活用が積極的に考えられた段階であり、「社会システム維持サービス」以外の諸活動の推進が図られるのである。さらに、経済システムの内部での「福祉サービス」の市場が開拓され、国も振興を図っている。しかし、「福祉サービス」の多元化が進んだが、政治システムが社会システムに対して行う「社会システム維持サービス」としての「公的福祉サービス」の供給は維持されている。さらに、社会福祉八法改正以降は政治システムの発動の当事者として国から自治体への権限の委譲が行われているが、国による自治体に対する強い統制は保たれたままであることは留意すべきであろう。

(3) 社会福祉基礎構造改革下の「福祉生産・供給システム」

これが、1990年代後半に入ると、三つのシステム構造の力動関係を根本的に変容させていく動きがみられ、社会システムを維持させていくようなサービスの供給にあたって、政治システムによるものを後退させ、経済システムに門戸を広げていく構想が着々と積み重ねられていくのである。1995年から96年にかけて国において検討された「財政構造改革」の一環としての社会保障構造改革が影響を及ぼしており、そこでは「公的福祉サービス」は基礎的給付にとどめるものとし、社会保障構造改革の基本は市場メカニズムの活用に比重をおき、自己責任・自己選択を通じて民間サービスを活用するものとされた(佐藤2006:210)ことが引き金になっているといえる。具体的に言えば、介護保険導入も想定し、これまでの「公的福祉サービス」のセクターに加え、介護サービスの供給に市場セクターへの門戸が広げられ、他方で市場に参加しきれない人たちへの対応として「公的福祉サービス」以外に非営利・協同組織の活動に熱い期待が寄せられるようになったのである。

そして、社会福祉の基礎構造改革もなされ、措置制度から、自立した個人を前提とした規制緩和と競争原理に基づく福祉サービスの契約による購入がもたらされたのである(佐藤2006:214)。1997年になると、高齢者分野においては介護保険が制定され、介護保険サービスの供給主体は、営利企業、非営利・協同組織、社会福祉法人、自治体というように多元化された。さらに、利用者はサービスの購入者として、供給主体と契約を行うこととなり、利用者へのサービス調整役として、多元化された運営主体に所属するケアマネージャー個々に託された。しかし、サービスの絶対量が不足しており、ただ安価なサービス供給としての「福祉活動」にも期待が寄せられるのである。

ところで1980年代以降の在宅福祉サービスの推進に関わる日本の「福祉生産・供給システム」

の変遷は、イギリスのコミュニティケア政策に強く影響を受けている。次にイギリスの変遷を追うこととする。

3. イギリスの福祉生産・供給システムの多元化

(1) 自治体対人社会サービスと「分権的多元主義」

イギリスでは、1960年代初頭にコミュニティケア政策が台頭してきた⁽²⁾。このころのコミュニティケア概念は施設外ケア・病院外ケアを意味するものであり、大規模病院を閉鎖し地方自治体による地域保健・福祉サービスで対応するものであった。また、当時の行政所管は高齢者、精神病患者、心身障害者、妊産婦など分野別に縦割りであり、一家族の問題が各部局に分散されてしまう非効率も生じていたのである⁽³⁾。そこで、このようなサービス需要の高まりに、行政効率の向上とともに財政支出の削減といった地方自治体改革が喫緊の課題となり、シーボーム改革がなされたのである。

1971年実施のシーボーム改革では、対象者別に分立していた行政組織を社会サービス部に一元化・合理化するとともに、「対人社会サービス (personal social service)」を成立させた。専門職性を確立し、家庭に焦点をおいた援助を行い、家族や近隣を中心として地域住民がサービスの受け手と同時に担い手とすることを目的に自治体専門職のチームによる小地域担当制であるパッチ・システム (patch system) が導入された (平岡2003: 25-26)。

さらに、1972年には国はガイドラインに沿って各自治体に対人社会サービスの10ヵ年計画を策定させることを求めた。イギリス政府保健・社会保障省 (DHSS) の策定したガイドラインによると、サービスの種類として、高齢者給食サービスや保育所、知的・身体・精神のデイセンターだけでなく入所施設についても挙げられている (平岡2003: 7)。これは日本におけるゴールドプランの策定を彷彿とさせるのだが、決定的に異なる点がある。それは財政についての国と地方自治体との関係性である。地方自治体の対人社会サービスの供給に伴う財政執行の裁量は地方自治体にあり、国からの地方税支援補助金の交付を受けつつも、その関係性は上意下達ではなくパートナーシップが保たれていたのである (君村1999: 59-60)。

シーボーム改革からの約10年間は「分権的多元主義 (decentralized pluralist)」が社会政策研究において高まった時期である (平岡2003: 31-36)。思想・理念に関わるレベルでは、伝統的資本主義と社会主義に変わるオルタナティブとして、個人主義 (individualism) ではない、協同的 (collectivism) な立場に立ったサービス供給の主張がなされ、国家役割縮小に変わってボランティア部門とインフォーマル部門が重視されるべきと主張された。よって必ずしも営利部門の推進が意図されたものではないと理解できつつも、行政部門の縮小は新保守主義政権以降の動向であり、コミュニティケア政策がそれほどすすまず、営利の入所施設の増加が顕著になっていることからして、1978年に就任したサッチャーの各種の民営化の推進に少なからず影響

を受けているといえるのである(田端2003:155-159)。

さらに、1978年のウルフェンデン委員会報告では、供給システムの多元化の議論がなされ、①公的部門の他に②ボランタリー部門(民間非営利組織)、③インフォーマル部門(家族・親族・近隣・友人)、④私営部門(営利企業)が想定された。委員会報告は、民間組織の立場で作成されたもので、民間組織(Voluntary organizations)の機能と役割を積極的に評価している。しかし、宮城孝は「イギリスが福祉国家の危機の時代にあって、ボランタリーセクターの側から、その自立性、効率性を維持するためにあえて福祉多元主義を提起したと考えられる。つまり、安易に行政セクターに依存する道をとるのではなく、適切なパートナーシップを形成することに道を見出そうとしたのである。」と指摘しており(宮城2000:109)、経済危機とサッチャー政権下で、それまで何らかの公的支援を受けることが多かった民間非営利組織の危機的認識が反映されたものと解されるのである。

さらに、サッチャー保守政権は、サービス供給体としての民間組織への役割期待をもちつつ、政府に対する批判的な目をむけ社会改良を目指すという側面には制限を加えるというものであり、政府施策としては博愛事業の復活と、民間非営利組織には企業マネジメントの手法を導入し効率的な運営による自助努力の必要性をベースにおいたものであったという(宮城2000:124)。また、当時の有識者の議論においても、インフォーマルサービス活用の強調が見られている。

ここでイギリスの民間福祉活動⁽⁴⁾について少し触れておきたい。イギリスでは、中世から宗教的な慈善活動を起源として資産の提供を中心としたチャリティが実施されていたことはよく知られているところである。19世紀に入ると、預託者と専従職員、ボランティアという階層的分業システムをもつ組織が形成され19世紀後半には多くの民間非営利組織が設立された(宮城2000:60-70)⁽⁵⁾。そして、国家としての政策が推進されても民間福祉の役割の高さは認識されており、1960年の「チャリティ法」では、チャリティ委員会に公益法人認可の権限を与え、チャリティ団体を登録制として財政上の優遇措置を認めており、チャリティと認定された組織の活動は「ボランタリー組織」として位置づけられるようになり(田端2003:217-218)、かなりの補助金も投入されていたのである(宮城2000:83-97)⁽⁶⁾。

戦後初期の民間福祉活動の役割は、社会サービスの国家責任が拡大することによって、一時縮小したが、1960年代にはサービス提供を主とする団体だけでなく、圧力団体やセルフヘルプグループや、さらには地域で近隣住区のニーズに対応するような「コミュニティ・グループ」も形成されていった。このようなグループやボランティア志願者への助言や情報提供を行うボランティアビューローがソーシャルサービス協議会によって設立・普及され、これに伴ってコミュニティワークが劇的に発展した(宮城2000:81-82)。

シーボーム報告書では、「ボランタリー組織」や「コミュニティ・グループ」として活動しているようなボランティアグループも自治体対人社会サービスの供給チームの中に組み込んでい

く必要性が論じられた。しかしウルフエンデン報告書では、民間福祉活動がすべて専門職の肩代わりをするというのではなく、民間福祉活動の批判的な目を活用することを提起している。

(2) サッチャー政権下での政策の矛盾

1982年に発表されたパークレイ委員会報告書 (National Institute for Social Work=1984) はイギリスにおいての地方自治体の対人社会サービスの担い手であるワーカー、わが国でいえば福祉事務所のワーカーを中心とした役割と任務を記したものである。この中で、新たに「コミュニティ・ソーシャルワーク」という概念を打ち出しており、できるかぎり一人のソーシャルワーカーによるサービスの提供 (National Institute for Social Work=1984: 146) を、インフォーマルなコミュニティのネットワークを活用しながら「社会的ケア計画」と「カウンセリング」の両立によって実施していこうというものである。この報告書では少数派の二つの意見も併記されており、ピンカー委員の少数派意見では、「福祉政策担当者が知的袋小路に迷いこんだとき、常にコミュニティという用語でその困惑をおおい隠している。(National Institute for Social Work=1984:323)」と明快に「コミュニティ・ソーシャルワーク」を批判しているのである。

ビル・ジョーダンは、パークレイ報告での相反する意見を、ソーシャルワークをとらえるイデオロギー上の対立によって生じるジレンマとして取り上げている。ハドレイら3名の少数派意見は、福祉国家の考え方では自分の地域での近隣関係で住み続けることは可能ではなく、そもそもソーシャルワークは近隣などのインフォーマルな力の活用による柔軟で構想力に富む方法で強化すべきであり、狭い専門職的志向を捨て去ることによって、コミュニティ内の協働が活性化するものであり、素人の人たちを通して間接的に働くことと、社会的ケア計画とコミュニティワークにおける技術を向上させ、しっかりした組織と地域の情報があればもっと克服できる問題があるというのだ (Jordan, Bill=1992:130)。一方のピンカーの主張は、パークレイ報告書で目指されているコミュニティ・アプローチでは専門職者の専門的技術の必要なクライアントは無視されるとし、専門職的志向を捨てるよりも「クライアント中心」のまま、コミュニティとの連携を改善すべきという考え方であると述べている。そして、ピンカーは専門職者の身分は残余のものにさせられると主張しているという。また、資源拡大を求める大衆の圧力団体としての左翼勢力と公共サービスの代替供給者を求める右翼勢力の双方からも、コミュニティ・アプローチが支持されていると指摘するのである (Jordan, Bill=1992:132)。

ジョーダンは、ピンカーの、クライアントを弱者のまま置くようなソーシャルワーク観には否定的でありながらも、指摘されている潜在化された政治的意味を支持している。そして、多数派報告とハドレイ少数派報告の主張するような善意のアプローチが、冷徹な資本蓄積を追求する政策において誤って利用される可能性がある点や、当時の経済状況やその下での政策がソーシャルワーカーの役割にどのように影響したかの追究が十分でないこと、さらに社会変革の部分について焦点を当てていなかったことを、批判的に受け止めているのである (Jordan,

Bill=1992:133-134)。

現実には、自由裁量のあった地方自治体は、サッチャー政権のもとで財政統制下に入り（君村1999：61）、厳しい歳出抑制の中、現場では児童虐待や失業・貧困問題などに追われケースに高度の専門性が必要となり、地域チーム内の枠内に専門分化がみられ、近隣住民に依拠したコミュニティ・アプローチを推進することが困難な状況におかれていたのである（平岡2000a：152）。また、ジョーダンは自治体の対人社会サービスは実は1975年ごろから基盤を失っていったという。というのも新しいサービスが次々と自治体社会サービス部の外につくられたし（Jordan, Bill=1992:134）、1980年代の初めに惹起した大量失業問題の政府の対応として、マンパワーサービス委員会による民間事業計画プログラムが活用され、民間非営利組織の活動プログラムへの補助金の占める割合が高まっていった事実があり（宮城2000：120）、「ボランティア組織」の位置づけが高まったといえる。これらは制度内のサービスであるが、自治体が担い手ではないパターンで推進されたものである。しかし、同時に「ボランティア組織」の民間性をもつ独自の役割の縮小も指摘されているのである。

宮城は1960年代から70年代と、サッチャー政権となった80年代とでは政府と民間組織の役割について大きな変化があり、前者では民間福祉活動は公的サービスの補足であったのが、後者では民間福祉活動の補足が公的サービスというように逆転していると指摘している（宮城2000：119）。その経過には政治的、イデオロギー的な影響を大きく受けつつも、そのことについて表向きには議論されないままに、行政効率の向上として創設された地方自治体の在宅ケアサービスの整備は一定はかられたものの、「小さな政府」を標榜するサッチャー政権のもとで自治体歳出の抑制・削減が進められ、対人社会サービスはあいまいな概念装置としての「コミュニティ」の提起とインフォーマルセクターの活用によって弱体化を招いたのである。そして、民間非営利組織の独自性の巧みな骨抜きによる従属化を招き、ソーシャルワークの位置づけや質にも変化を引き起こしたとみられるのである。そのような中、政府がコミュニティケア推進を重点的政策目標にかかえていながら、実際には在宅ケアよりも営利の施設ケアが量的に拡大するという本末転倒な結果になった。

（3）「準市場化」の導入におけるコミュニティケア

コミュニティケア推進策の行き詰まりに、政府は政策の総合的検討を行い、1991年の「国民保健サービスおよびコミュニティケア法」として具体化した。この改革は対人社会サービス供給システムに大変革をもたらすものであり、供給の市場原理を標榜しつつ公的規制を併存するという供給システム再編としての「準市場」化が導入されるのである（佐藤2006：73）。準市場とは、不公平が助長されることなく効率性と応答性や選択性を達成することを目的としたものである。これを達成するために、市場構造を転換し、サービス提供者側と利用者側の情報の非対称性を緩和・防止し、準市場化によって複雑化したサービスの取引過程による不足の事態

に備える対応を行うとともに、供給者の利潤追求動機と利用者への福祉追求動機の両立や、クリームスキムの防止が求められる（佐藤2006：75）。

1991年改革の目玉としては、ケアマネジメントという新しい方法の導入があり、ニーズ・アセスメントとケアマネジメントのしくみの整備の責任を自治体社会サービス部にもたせている。このことにより、市場構造の転換と情報の非対称性の緩和・防止は一定、図れたとの評価がある。さらに、対人社会サービス供給システムの自治体役割の転換が図られ、自治体はサービスの「供給者」から「条件整備主体」となっており、「購入者－供給者分離（purchaser－provider split）」の原則が貫かれている。ただし、「供給者」の役割が全く否定されているわけではないし、サービスを購入するのは一人ひとりの利用者ではなく地方自治体であるという点が、日本とは異なる特徴的である（平岡2000b：43）。しかしながら、イギリスにおいてもサービスの向上よりもクリームスキムやコストの削減が潜在的に存在しているとともに、購入者が利用者の代理として機能する技能が欠如していることから、準市場はその目的が達成されていないという指摘もある（佐藤2006：80）。

このように、イギリスにおけるコミュニティケア政策は、行政効率の向上や財政支出の削減、そして特にサッチャー保守政権下では国による自治体への統制強化という政治システムの変化を伴って推進された。また、インフォーマルセクターの活用により、社会システムの内部にシステム維持の機能を肩代わりさせ、一方で経済システムによるサービス供給も行った。そして、ボランティアセクターの積極的活用の裏で、批判的視点から社会変革を志向するような独自の性格を弱体化させていったのである。1990年代以降のコミュニティケア改革は、「福祉サービス生産・供給システム」の大転換であったが、これを参考に日本の社会福祉基礎構造改革がなされたといえるだろう。

このようにみると、イギリスのコミュニティケア政策と日本の在宅福祉サービス推進の政策は、新自由主義を支持する政権の中で経済システムの強化維持と自助自立の強調による社会システム維持からの縮小を是とする政治システムの転換からの政策展開であった側面が共通して読み取れるのである。しかし、日本の在宅福祉サービスの推進にあたっての自治体の責任と役割は、コミュニティケア推進下のイギリスとは異なっている。日本の自治体においても諸セクターによって在宅福祉サービスメニューの確保がなされたが、イギリスの1980年代までのコミュニティ・ソーシャルワークにみられるような自治体自身によるインフォーマルセクターとの協同でのトータルな生活支援体制構築はほとんどなされなかったのである。さらに、ケアマネジメント制度を導入したが、日本においてはサービス購入者は自治体ではなく、利用者となっており、費用は保険料でまかなう私人間の契約によるものとなっている。健康で文化的生活の確保のために客観的にサービス利用が必要な状況となっても、利用に結びつかない状況が発生し、それが個人の問題として帰結されてしまう危険性がある。

4. 日本の「福祉生産・供給システム」の推進にかかわる地域福祉政策

(1) 在宅福祉政策と地域福祉政策

日本の「福祉生産・供給システム」の変遷は、イギリスのコミュニティケア政策の動向を参考にし、新自由主義政策のもとで経済システム優先と徹底した福祉コスト削減によって政治システムから社会システム維持の後退が図られた。これを補う形で1990年代からは、サッチャー政権下の厳しい財政削減策に類似した橋本龍太郎内閣の財政構造改革や小泉純一郎内閣の構造改革は、市場原理の活用を積極的に導入し（佐藤2006：45）、地域におけるサービス供給の多元化確保と、利用者個人の選択の自由と自己責任履行を補うために地域福祉政策を繰り広げたという側面も否定できないのである。

ところで日本の地域福祉政策を辿っていくと、その萌芽は戦後まもなくのGHQの指導、国の主導による共同募金会、社協の創設やコミュニティ・オーガニゼーションの導入と、その後の社会的つながりの醸成としての国のコミュニティ政策の提起にみることができる。しかし、社会的つながりづくりとしての地域福祉政策は確立することなく、1970年代の後半からは「福祉サービス」整備のための地域住民の活用という観点からの福祉の推進が目指されることとなる。さらに1989年のゴールドプランや1990年の社会福祉八法の改正は、より実効力を増すために分権化・地域化による在宅福祉サービスの推進の路線を明確に提起した。社会福祉事業法第三条の社会福祉事業の趣旨として、はじめて「地域」という文言が入り、「地域において必要な福祉サービスを総合的に提供される」ものと改正された。そして、「公的福祉サービス」の実施体制は市町村を中心としたものとなり、市町村に老人保健福祉計画の策定、その後のエンゼルプランの策定などが求められ、地域社会において予防的、計画的な視点を導入することが求められたのである。

さらに、従来から地域福祉の推進を行ってきた社協の事業については、社会福祉事業法においては「社会福祉を目的とする事業を企画し、および実施する」という努力規定が盛り込まれ、これに対応する形で全社協は1992年に社協基本要項を変更し、在宅福祉サービスを積極的に進めていく社協像を提起し、全国的に自治体からの「公的福祉サービス」の受託運営や「福祉サービス活動」の推進が行われるようになった。さらに、イギリスのパークレイ報告のコミュニティ・ソーシャルワークのような機能を社協が中心となって発揮し、地域社会による地域福祉活動推進のための国庫補助制度「ふれあいのまちづくり事業」が1991年に創設されている。そして、1993年には「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」が出され、より多くの国民が自主性に基づいてボランティア活動に参加できるように努めていくべきであるとされている。

(2) 社会福祉基礎構造改革と地域福祉政策

1997年には戦後の社会福祉のあり方を抜本的に改革をする社会福祉基礎構造改革が提起され、①利用者の立場に立った社会福祉制度の構築として、措置制度から個人とサービス供給者との契約制度への移行を示し、個人への公的助成を基本とする利用制度への転換と契約のかわかない人への権利擁護制度の導入や苦情解決の仕組みが提起されている。また、②サービスの質の向上や③社会福祉事業の多様化・活性化をあげている。さらに、④地域福祉の充実として、自助・共助・公助によって実現する地域福祉計画の策定や社協、民生児童委員、共同基金の活性化が提起されている。この年は介護保険が制定された年であり、介護保険導入を機にこれまでの「公的福祉サービス」の受給は貨幣を媒介とした本人と供給者の契約関係によって受給されることとなった。ただし、そのサービスの価格は決められていることと、サービス供給者の参入に制限がなされており、「準市場」化の導入が果たされたということになる（横山2003：41）。

2000年の社会福祉法では「地域福祉の推進」が明記され、その主体として「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者」の三者を明記し、これまで広がっていた「福祉サービス」の供給主体を網羅し、なおかつ一人ひとりの地域住民も推進者として想定されているのである。「福祉サービス」供給主体には、社会福祉法人、企業やその他、住地を媒介として当該住民に組織的認知がされた住民生活のための住民による共同管理組織地縁組織である地域住民組織や、地縁組織から相対的に独立した共同の関心の追求を行うボランティア組織、当事者組織といったアソシエーション型の組織・団体といったような非営利・協同組織も含まれている（社会保障審議会福祉部会2002）⁽⁷⁾。ここで注意すべきは、社会福祉法上の地域福祉推進者に非営利・協働組織とともに営利追求を活動原理とする企業も横並びで記載されているところと、自治体が位置づけられていないことである。このことは、公的な「福祉サービス」の供給にあたって「準市場化」とともに、「営利化」が導入されたことを示している。そして、自治体は、福祉サービスの契約化に伴って供給者ではなく、社会的規制者とサービス供給者間の連携や協働の推進者として位置づけられているのである。

このような多元化した主体を地域福祉の推進主体として位置づけ、地域での諸活動を強化しようとしているのは、「社会福祉サービスの質の向上や選択の範囲拡大を求める市民的福祉要求を重視している（岡崎2006：194）」ともみられる。しかし、人々の健康で文化的な生活について公的な責任をもたせ、「公的福祉サービス」としての質と量を確保しつつ、その運営に多くの人々の参画を求め、社会的なつながりが保てる新たな地域協同関係を発展することにより、より高次の「福祉生産・供給システム」につなげるという循環の中でとらえられているのではない。なぜなら基礎構造改革は、政治システムの社会システム維持機能の縮減であり、社会システム維持に関わる諸サービスをビジネスチャンスの拡大ととらえる経済システムに門戸を広げるという、「競争主義・市場原理優先の『構造改革』の枠内で実現しようとするもの（岡崎2006：194）」であるからだ。

しかし、これからの日本の地域社会においては、身近な生活圏レベルでの地域住民組織やアソシエーション型組織による「福祉活動」の積み上げと、「公的福祉サービス」供給者による連携・協働による「福祉生産・供給システム」の構築が必要である。身近な生活圏での取り組みだからこそ、同じ地域に住む人同士が、困難を抱えた人の地域生活をトータルにとらえ、よりよい生への阻害状況とそれを補うべき「福祉供給システム」の現状を、現実生活の中でとらえることができるのである。特に、生活圏エリアでの住民相互の地域福祉推進のための活動は、地域社会と切り離すことができないものであるために、社会的なつながりを醸成するためにも有用だと考える。

生活者中心の論理から生成する「福祉生産・供給システム」の構築には、適切な「公的福祉サービス」の供給による個々人の自律的生活の保障と、高い公共性を有する社会福祉法人や非営利・協同組織といった非営利活動の位置づけを踏まえた制度構築とが前提となる。政治システムを適正に強化し、地方自治体を中心としながら公的責任を果たしていく政府と、地域住民組織やアソシエーション型の組織団体も含むさまざまな非営利・協働組織の協働による福祉システムの構築は、主体間の相互作用を引き起こし、福祉の生産と供給を良質化させる。そのことによって個々人の尊厳と人権が確保され自律性が醸成されることになってこそ、社会的なつながりが促進されるのである。

よって、サービスを利用者の必要に合わせて豊富化させ、それを補う非専門的支援を生み出すための、主体的な無償労働の営みと、地域社会を構成する人々が、さまざまな資源を用いながら地域社会に住むことがごくあたり前ととらえられる土壌を築くための協力原理に基づく意識形成の営みが必要なのである。これら二つの、「サービス」という概念ではとらえることのできない営みは共同体の人間関係の中での社会システムの中においてしか行うことのできない営みである。地域福祉政策はこのような営みを築くものとして、そして「公的福祉サービス」を充実強化させるものとして位置づけられるべきなのである。

〔注〕

- (1) 注釈にて「『有料』とはサービス利用者が費用を負担することをいい、『有償』とはサービスを提供した者が、謝礼的な性格の費用を受け取ることをいう」と明記されている。有償化の部分は、非営利・協同組織の担い手や利用者の開拓につなげたり、担い手と利用者との対等な立場性が確保しやすく、両者の民主的関係性の構築につながるという評価があった。
- (2) (田端2003: 11) (平岡2003: 64) を参照のこと
- (3) (炭谷1998: 5) (田端2003: 15) を参照のこと
- (4) 本論では「民間福祉活動」を公的社会サービス以外の諸活動の意味とする。「民間非営利組織」は、組織的活動を行っておりチャリティ登録されているものとし、「ボランティア組織」と同じ意味で使

用する。

- (5) イギリスの民間社会福祉事業の伝統や特徴が記されている。
- (6) シーボーム報告とエイブス報告を紐解き、当時の地方自治体ソーシャルサービスとボランティア活動の関係性について述べられている。
- (7) 社会福祉法上の地域福祉推進者の内容が具体的に例示されている。

〔参考文献〕

- 阿部 實 (1993)『福祉改革研究』第一法規
- 井岡 勉 (1984)「地域福祉と施設の社会化」右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 岡崎祐司 (2002)「『福祉国家』再編期における社会福祉改革」岡崎祐司・藤松素子・坂本勉著『社会福祉原論』高菅出版
- 岡崎祐司 (2006)「地域福祉の構成要件」藤松素子編『現代地域福祉論』佛教大学
- 川口清史 (1999)「序 福祉社会システムと非営利・協同セクター」川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター ヨーロッパの挑戦と日本の課題』日本経済評論社
- 川口清史 (2002)「社会的経済と地域福祉」栃本一三郎編『地域福祉を拓く1 地域福祉の広がり』ぎょうせい
- 君村 昌 (1999)「社会保障行政」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障① イギリス』
- 訓覇法子 (2002)『アプローチとしての福祉社会システム論』法律文化社
- 佐藤克彦 (2006)『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房
- 神野直彦 (2002)『財政学』有斐閣
- 鈴木 勉 (1999)『ノーマライゼーションの理論と政策』萌文社
- 炭谷 茂 (1998)「コミュニティ・ケアの確立をめざして」(社)生活福祉研究機構編『イギリスの実践にみるコミュニティ・ケアとケアマネジメント』中央法規
- 田端光美 (2003)『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣
- 富沢賢治 (1999)「非営利・協同セクターとは何か」川口清史・富沢賢治編『福祉社会と非営利・協同セクター ヨーロッパの挑戦と日本の課題』日本経済評論社
- 平岡公一 (2000a)「社会福祉の日英比較」阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較 研究の視点・方法と検証』有斐閣
- 平岡公一 (2000b)「社会サービスの多元化と市場化 ―その理論と政策をめぐる一考察―」『福祉国家への視座 揺らぎから再構築へ』ミネルヴァ書房
- 平岡公一 (2003)『イギリスの社会福祉と政策研究 イギリスモデルの持続と変化』ミネルヴァ書房
- 古川孝順 (1992)『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房
- 古川孝順 (1998)『社会福祉基礎構造改革―その課題と展望』誠信書房
- 古川孝順 (2002)『社会福祉学』誠信書房
- 宮城 孝 (2000)『イギリスの社会福祉とボランティアセクター 福祉多元化における位置と役割』中央法規

- 山口幸男 (2001)「高度成長と社会福祉」『社会福祉の歴史 政策と運動の展開〔新版〕』右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編 有斐閣選書
- 横山寿一 (2003)『社会保障の市場化・営利化』新日本出版社 p41
- 社会保障審議会福祉部会 (2002)『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)』
- 全国社会福祉協議会 (1997)『新・社会福祉学習双書 社会福祉協議会活動論』
- Jordan, Bill (1984) INVITATION TO SOCIAL WORK. (=1992, 山本隆訳『英国の福祉 -ソーシャルワークにおけるジレンマの克服の展望-』啓文社)
- National Institute for Social Work (1982) SOCIAL WORKERS-THEIR ROLE AND TASKS, (=1984, 小田兼三訳『英国パークレイ委員会報告 ソーシャル・ワーカー=役割と任務』 全国社会福祉協議会)
- Pestoff, A, Victor (1998) BEYOND THE MARKET AND STATE: SOCIAL ENTERPRISES AND CIVIL DEMOCRACY IN A WELFARE SOCIETY, Ashgate. (=2000, 藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・ほか『福祉社会と市民民主主義 協同組合と社会的企業の役割』日本経済評論社)
- Sen, Amartya (2004) ELEMENTS OF A THEORY OF HUMAN RIGHTS, Philosophy and Public Affairs. (=2006, 東郷えりか訳『人間の安全保障』集英社新書)

(てらだ れい 社会学研究科社会学・社会福祉学専攻博士後期課程)

(指導：鈴木 勉 教授)

2006年10月19日受理

